

## **LEMBAR PERSETUJUAN**

**Judul Skripsi** : **PERDEBATAN EKSISTENSI DAN  
KEDUDUKAN PERATURAN PRESIDEN  
DALAM HIERARKI PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA**

**Identitas Penulis** :

**a. Nama** : **Prischa Listiningrum**

**b. NIM** : **0810113326**

**Konsentrasi** : **Hukum Tata Negara**

**Jangka Waktu Penelitian** : **5 bulan**

Disetujui pada tanggal : 4 Februari 2013

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

Dr. Moh. Fadli, S.H., M.H.

NIP. 19650401 199002 1 001

Herlin Wijayati, S.H., M.H.

NIP. 19601020 198601 2 001

Mengetahui,

Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Herlin Wijayati, S.H., M.H.

NIP. 19601020 198601 2 001

**LEMBAR PENGESAHAN**

**PERDEBATAN EKSISTENSI DAN KEDUDUKAN PERATURAN  
PRESIDEN DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-  
UNDANGAN DI INDONESIA**

**Oleh :**

**PRISCHA LISTININGRUM**

**NIM. 0810113326**

Skripsi ini telah disahkan oleh Majelis Penguji pada tanggal: 18 Februari 2013

Ketua Majelis Penguji

Anggota

Dr. M. Ali Safaat, S.H., M.H.  
NIP. 19760815 199903 1 003

Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.  
NIP. 19661116 199702 1 001

Anggota

Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Dr. Ngesti D. Prasetyo, S.H., M.Hum.  
NIP. 19781215 199103 2 002

Herlin Wijayati, S.H., M.H.  
NIP. 19601020 198601 2 001

Mengetahui

Dekan Fakultas Hukum

Dr. Sihabudin, S.H., M.H.  
NIP. 19591216 198503 1 001

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

*Dan apabila orang-orang yang beriman kepada ayat-ayat Kami  
datang kepadamu, maka katakanlah,  
“Salamun ‘alaikum (selamat sejahtera untu kamu)”.*  
*Tuhanmu telah menetapkan sifat kasih sayang pada diri-Nya,  
(yaitu) barang siapa berbuat kejahatan diantara kamu karena kebodohan,  
kemudian dia bertobat setelah itu dan memperbaiki diri,  
maka Dia Maha Pengampun, Maha Penyayang.*  
*(Q.S. Al-An`am, 6: 54)*

*Skripsi ini saya dedikasikan kepada para ilmuwan Hukum Tata Negara , serta  
pengkaji dan pengembang ilmu perundang-undangan di tanah air,  
khususnya kepada seluruh guruku yang arif budiman,  
kepada kedua orang tuaku yang mendoakanku siang dan malam,  
yakni Mama Lilis Suryani dan Ayah Sugiono,  
kepada Adik-adikku tercinta  
Sherlita Nurosidah, Putri Fitriah Rahayu, dan Zahra Salsabillah Lovedhyscha.*

## KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah, Tuhan Semesta Alam atas segala kemurahan-Nya, sehingga proses perjalanan studi hingga ujian komprehensif skripsi berjudul **“Perdebatan Eksistensi dan Kedudukan Peraturan Presiden dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia”** ini dapat selesai dengan predikat *cumlaude*. Shalawat serta salam semoga tetap terlimpah curahkan kepada *The Super Leader*, Nabi besar Muhammad SAW.

Perdebatan eksistensi dan kedudukan Peraturan Presiden (Perpres) yang cukup sengit dalam Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (RUU P3) antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) sebagai penginisiasi RUU dan Pemerintah, menggelitik penulis untuk mengkaji lebih dalam mengenai keberadaan Perpres dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, terutama dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Jika dirujuk kembali kepada UUD 1945, tidak disebutkan secara langsung mengenai adanya Perpres dan jika dilihat sebagai produk eksekutif (Pemerintah), maka keberadaan Perpres sebagai aturan pelaksana undang-undang hampir sama dengan Peraturan Pemerintah (PP), yakni sama-sama bertindak sebagai *delegated legislation*. Sehingga demi efisiensi, DPR mengusulkan penghapusan Perpres dari hierarki. Pendapat ini tentunya harus dikaji secara mendalam, mengingat Perpres merupakan kewenangan Presiden yang muncul atas konsekuensi dianutnya sistem pemerintahan presidensial dimana Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan tertinggi mempunyai *original power* dalam memutuskan dan mengatur.

Dalam perjalanan studi, penulis mengalami berbagai sisi dalam kehidupan, baik itu pahit maupun manis. Manis ketika pada akhirnya perjuangan itu berbuah dengan sebuah gelar “Peringkat 1 Mahasiswa Berprestasi Universitas Brawijaya (Mawapres UB) Tahun 2011” dan pahit ketika penulis menyadari bahwa belum banyak hal yang mampu penulis kontribusikan untuk bangsa dan negara, terutama untuk almamater tercinta. Berbekal atas kepahitan tersebut, penulis memutuskan untuk menunda kelulusan dan mengabdikan kepada almamater dengan menjadi Ketua Komisi Hukum dan Perundang-undangan Dewan Perwakilan Mahasiswa Universitas Brawijaya (DPM UB) tahun 2012-2013 dibawah kepemimpinan saudara Rizqi Bachtiar dari Fakultas Ilmu Administrasi (FIA).

Sungguh suatu nikmat yang tak terhingga, jika akhirnya skripsi ini dapat terselesaikan bertepatan dengan berakhir pula amanah di DPM UB dan Kongres Mahasiswa UB. Dari lubuk hati yang paling dalam, penulis ingin menyampaikan beribu terimakasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu, yang mungkin tak dapat penulis sebutkan satu persatu. Secara khusus penulis sampaikan penghormatan dan ucapan terimakasih yang tak terhingga kepada Bapak Dr. Moh Fadli, SH, MH selaku pembimbing utama skripsi dan pembina penulis dalam ajang Mawapres Nasional 2011; Dr. Jazim Hamidi, SH, MH selaku komisi penguji skripsi; dan Ir. H. RB. Ainurrasjid, MS selaku Pembantu Rektor III Universitas Brawijaya. Beliau bertiga merupakan sosok “*bapak ideologis*” bagi penulis. Layaknya seorang *anak*, dalam kesempatan kali ini penulis memohon maaf yang sebesar-besarnya kepada ketiga bapak ideologis tersebut, jika selama menjadi murid banyak berbuat khilaf. Sungguh beliau-beliau merupakan sosok berjasa yang mengarahkan penulis ke jalan kearifan dan

kesantunan. Penulis tidak akan pernah melupakan jasa dan nilai-nilai yang beliau tanamkan hingga akhir hayat.

Terimakasih dan penghargaan yang tinggi juga penulis sampaikan kepada Ibu Herlin Wijayati, SH, MH selaku pembimbing pendamping, majelis penguji skripsi dan Ketua Bagian Hukum Tata Negara (HTN) FH UB yang telah banyak membantu penulis selama menjadi mahasiswa S-1. Demikian pula terimakasih tak terhingga penulis sampaikan kepada para majelis penguji skripsi lainnya, yakni Bapak Dr. M. Ali Safaat, SH, MH dan Dr. Ngesti D. Prasetyo, SH, MHum.

Lebih lanjut, penulis juga menyampaikan rasa terimakasih serta penghargaan tak terhingga kepada:

1. Pimpinan di lingkungan UB dan staf, baik di tataran universitas maupun fakultas yang telah mendukung dan memfasilitasi penulis untuk menempuh S-1 dengan baik.
2. Bagian Pendidikan dan Pelatihan, Sekretariat Jenderal (Setjen) DPR RI, khususnya Bapak Kailan yang telah mempermudah proses penelitian di DPR RI, beserta Ibu Monika Suhayati selaku Peneliti Muda di Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data Informasi (P3DI) DPR RI dan Tim Asistensi Pansus RUU P3 yang berkenan untuk berbagi ilmu.
3. Humas Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) yang telah mengarahkan dan menerangkan terkait pencarian dan penelaahan arsip negara.
4. Ibu Afifah Kususmadara, SH, L.LM, S.Jd dan Bapak Muktiono, SH, M.Phil selaku pembimbing Tim *Joint Summer Programme* (JSP) 2011 beserta rekan seperjuangan yang senantiasa memotivasi satu sama lain agar dapat mempresentasikan esai yang bermutu dihadapan civitas akademika *Juristen*

*Fakulteit Universitat Leipzig, Germany, special to* Ajeng Henindra Kasih, Dwika Rindang Pasasari, Nurul Mahmudah, Kuntari Angrani, Ladito Ridang Bagaskoro, Leli Manulang, dan Aulia Rahmawati.

5. Mitra intelektual dalam mengembangkan Jurnal Arena Hukum FH UB, *special to* Ibu Dr. Nurini Aprilianda, SH, M.Hum; Bapak Moh. Dahlan, SH, MH; dan Mbak Ratna Sri Hartatik, S.Pd.
6. Rekan seperjuangan di Ikatan Penulis Mahasiswa Hukum Indonesia (IPMHI), *Special to* Para Dewan Pertimbangan Organisasi, yakni Agus Fadilla Sandi (UII), Aditia Riwindra (Univ. Mulawarman), dan Wahyudin Opu (Unhas); Para Sekjen, yakni Miqdad Azizta (UNS), Ana Nisa Fitri (Unes), Ahmad Nur (Unhas), Irwanto Kamarya (Univ. Mulawarman); Sekretaris dan Bendera tahun 2012, yakni Nadia dan Dian; beserta segenap keluarga besar, yakni Bang Resha Agriansah, Bang Habibi, Bang Ichsan, Mbak Nun Muslimah, Kak Wardah, Bang Ridho, Bang Sahlan, Bang Nasef, Mas Pramudya, Mas Buhaeti, Mbak Ike Septian, Ika Amilatunnajah, Maulida Ilyani, Zayanti Mandasari, Fitria Junaidi, Yutirsa Yunus, Andy Kurniawati, Mushawwir Arsyad, Madong, Gunawan, Icmi Tri H., Indri, Okky, Rico, Syahrul, Nayla, Indra, Risma, Adel dan lain-lain.
7. Rekan seperjuangan di DPM UB 2012, *special to* Rizqi Bachtiar, Aulia Galuh Ningrum, Abdullah Mujahid, Obi Candra K., Dwy Ardy S., Rofiq Al Farisi, Mi`rojul Huda, Henariza Febri, M. Asary, Yudi Krisno W, Pramudia Wardhani, dan Mardian Sanjaya.
8. Rekan dalam berdialog dan mengembangkan diri, *Special to "Team Ten"* Pusat Studi Kajian dan Kebijakan (PSGK) EM UB, yakni Tio Prasetyo,

Achmad Riza, Lilik Erviani, Rama Pratama, Erick Yudha, Damas Dwi A., Idipta, Sufhan, Ryan Navis Eka, dan Abdullah Mujahid.

9. Rekan seperjuangan FH UB 2008 yang senantiasa berdiskusi dan berprestasi bersama, *special to* Mas Daniar Supriyadi, Achmad Reza Baidhowi, Helmy Boemiya, RM. Wildan Akbar, RB. Akbar Alam, Andy Yusuf, Nittor Manggi S., Agus Guna Pratama, Mbak Meyria Puspita, Oktavia Dwi Puspitasari, Zulfa, Winda Rachma, Khalida Zia Istiqomah, Ayunda Dinopa, Novita Ratna Deviani, Nurul Istiqomah dan Pinky Arie S.
10. Kakak tingkat penulis yang banyak meminjamkan buku dan berdiskusi, *special to* Mbak Wyka Ari Cahyani, Mbak Ika Arlina Wibowo, Mbak Pita, Mbak Kurniasih Bahagiati, Bang Asrul Ibrahim Nur, Mas Rizki Emil Birham, Bang A Nur Saripudin, Mas Vino Devanta Anjas Krisdhanar, Bang Anggi Valentinata Goenadi, Mas Tahegga Pramananda Alfath, Mas Mi'raj Yusuf A., Mbak Ajeng Risda Ramadani, Mbak Isdian Angraeni, Mas Fadrian Kwartadi, Bang Awal M. Rezki, Mas Aly Zainal Abidin, Mbak Amel, Mas Hendra/Mas Nganjuk, dan Mas Cahya T.K.
11. Sahabat penulis angkatan 2009 yang juga merupakan rekan seperjuangan dalam mengembangkan Forum Kajian dan Penelitian Hukum (FPKH), BEM FH UB, DSM FH UB dan *Islamic Study Club* (ISC), *Special to* Rendy ivaniar, Airin Liemanto, Isdiyana Kusuma A., Rifqy Hidayat, Dwi Kukuh V., Ira Puspitasari, Fatma Indra R., Fauziah Suci A., Bahrul Ulum, M. Arie Pratama, Ignatius Arga, Wahyu Yoga, Agitya K., Dimas Singgih A., Nia Angraeny, Nuril Erlinda, Nur Hidayati S., Dinda Windicaesara dan Astari.



12. Sahabat penulis angkatan 2010, yakni Agung, Ganjar, Zakky, Rachmad, Bagus, Antok, Fajar, Iis, Zihan, Dzakkiyah, Fadila, Nabilla, Lita, Novy, Heni, Enis, Dina, Mira, Prisha, Lusy, Ane, Nining, Catur, Renata, Andhini, Atika, Rasya, Esa, Diastri, Rizaldi, Nazhim, Sunan, Surya, Luthfy, Irham, Faisol, Yohannes, Latifah, dan lain-lain.

13. Sahabat penulis adik-adik angkatan 2011 dan 2012 FH UB yang banyak menginspirasi untuk senantiasa ber-*fastabikhul khoirot, special to* keluarga besar FKPH, BEM FH UB, dan ISC yang tak mampu penulis sebutkan satu per satu, namun kalian akan tetap di hati. Tetaplah berprestasi dan rendah hati karena kerendahan hatimulah yang akan menakhlukkan lawanmu.

Akhirnya, penulis sampaikan terimakasih dan salam hangat kepada keluarga tercinta yang senantiasa mendukung dan mendoakan yang terbaik bagi studi, karir dan perjalanan hidup penulis. Teristimewa kepada Mama Lilis Suryani, Ayah Sugiono, Adik Sherlita Nurosidah, Adik Putri Fitriah Rahayu, Adik Zahra Salsabillah Lovedhyscha dan Aa' Husni Alhan. Semoga skripsi ini merupakan awal dari kesuksesan penulis di masa mendatang, Amin.

Penulis menyadari, bahwa dalam penulisan skripsi ini terdapat banyak kekurangan. Karena sungguhpun penulis berusaha yang terbaik, namun “tak ada gading yang tak retak”, kesempurnaan hanyalah milik Allah SWT. Sehingga penulis mohon maaf atas segala khilaf dan kekurangan dalam tulisan ini. *Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Malang, Februari 2013

Prischa Listiningrum

## DAFTAR ISI

<b>LEMBAR PERSETUJUAN .....</b>	<b>i</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>iv</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xiii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>xiv</b>
<b>RINGKASAN .....</b>	<b>xv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	12
C. Tujuan Penelitian .....	12
D. Manfaat Penelitian .....	12
E. Sistematika Penulisan .....	13
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA .....</b>	<b>15</b>
A. Pemerintah dan Fungsi Pemerintahan .....	15
B. Teori Sistem Pemerintahan .....	24
B.1. Sistem Pemerintahan Parlementer .....	25
B.2. Sistem Pemerintahan Presidensial .....	28
B.3. Sistem Pemerintahan Campuran .....	33

C. Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Hukum Tertulis .....	35
D. Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan .....	41
D.1. Teori <i>Stufenbau</i> Hans Kelsen dan Hans Nawiasky .....	41
D.2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia ....	47
D.2.1. Menurut TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 .....	47
D.2.2. Menurut TAP MPR No. III/MPR/2000 .....	50
D.2.3. Menurut UU No. 10 Tahun 2004 .....	51
D.2.4. Menurut UU No. 12 Tahun 2011 .....	52
E. Jenis dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan .....	57
 <b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	 69
A. Metode Pendekatan .....	69
B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	70
C. Teknik Memperoleh Bahan Hukum .....	72
D. Teknis Analisis Bahan Hukum .....	72
E. Definisi Konseptual .....	73
 <b>BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	 75
A. Perdebatan Eksistensi Peraturan Presiden (Perpres)	
Di Indonesia .....	75
A.1. Rekam Historis Kemunculan Perpres .....	75
A.2. Pokok-Pokok Perdebatan Eksistensi Perpres dalam	
Pembahasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011	
tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	82

A.2.1. Perpres Dipandang Sebagai Aturan Kebijakan <i>(Beleidsregel)</i> .....	83
A.2.2. Perpres Sebagai Peraturan Yang Memuat Perintah Undang-Undang dalam Melaksanakan Perintah PP Pada Praktiknya Lebih Bersifat “Mandiri” dan Tidak Berisi Materi Yang Ditetapkan .....	
A.2.3. UUD 1945 Tidak Menyebut Secara Langsung Mengenai Jenis Perpres Sebagai Peraturan Perundang-Undangan .....	87 89
A.2.4. Pelaksanaan UU Cukup Dengan PP .....	92
B. Kedudukan Peraturan Presiden Perpres dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan .....	96
B.1. Perpres Sebagai Peraturan Delegasi ( <i>Delegated                 Legislation</i> ) .....	100
B.2. Problematika Pengujian “Perpres mandiri” .....	104
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>110</b>
A. Kesimpulan .....	110
B. Saran .....	112
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>113</b>
<b>SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI .....</b>	<b>122</b>

## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1. Jumlah UU, Perppu, PP, dan Perpres dalam Kurun Waktu 2004-2012 .....	4
Tabel 2.1. Prasyarat Utama Sistem Presidensial Menurut Giovanni Sartori .....	31
Tabel 2.2. Kelebihan dan Kelemahan Hukum Tertulis dan Hukum Tidak Tertulis .....	37
Tabel 2.3. Perbandingan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan .....	51
Tabel 4.1. Perbandingan Karakter <i>Beleidsregel</i> dan Perpres .....	86
Tabel 4.2. Jumlah UU, Perppu, PP, dan Perpres dalam Kurun Waktu 2004-2012 .....	96

## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 2.1. Sistem Pemerintahan Parlementer .....	28
Gambar 2.2. Sistem Pemerintahan Presidensial .....	33
Gambar 2.3. Pencerminan Teori Kelsen dan Nawiasky Pada Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia .....	41
Gambar 2.4. <i>Das Doppelte Rechtsantlitz</i> (Norma Hukum dalam Dua Dimensi), Adilf Merkl .....	43

## RINGKASAN

Prischa Listiningrum, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Februari 2013, PERDEBATAN EKSISTENSI DAN KEDUDUKAN PERATURAN PRESIDEN DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA, Dr. Moh Fadli, S.H.,M.H., Herlin Wijayati, S.H.,M.H.

Keberadaan Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan hal yang cukup kontroversial dan mengundang berbagai perdebatan dalam Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. DPR berinisiatif untuk menghapuskan Perpres dari hierarki peraturan perundang-undangan. Perdebatan eksistensi dan kedudukan Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan menjadi bahasan yang cukup menarik mengingat sistem hukum di Indonesia banyak dipengaruhi oleh tradisi *civil law* dimana seringkali timbul anggapan seakan-akan hukum itu identik dengan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh negara.

Tujuan Penelitian ini: (1) Menemukan eksistensi Peraturan Presiden (Perpres) di Indonesia. (2) Menganalisis kedudukan Peraturan Presiden (Perpres) dalam hierarki peraturan perundang-undangan, baik sebagai peraturan delegasi (*delegated legislation*), maupun sebagai “Perpres Mandiri” dan problematika pengujiannya. Penelitian hukum ini menggunakan *statue approach*, *historical approach* dan *conceptual approach*. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Bahan hukum meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dilengkapi dengan wawancara. Analisis menggunakan teknik analisis yuridis kualitatif.

Kesimpulan penelitian: (1) Eksistensi Peraturan Presiden di Indonesia dapat dilihat dari (a) Kemunculan Perpres dalam rekam historis secara praktik dan dalam hierarki. (b) Berkenaan dengan pokok-pokok perdebatan eksistensi Perpres dalam Pembahasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didapati kesimpulan bahwa Perpres merupakan peraturan yang dapat dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia karena bukan merupakan aturan kebijakan (*beleidsregel*), dibutuhkan sepanjang dalam batas penyelenggaraan pemerintahan negara, merupakan kewenangan Presiden untuk mengatur agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan, serta dianggap lebih fleksibel dan cepat proses penerbitannya sehingga dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan penyelenggaraan negara yang dinamis. (2) Kedudukan Perpres dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan: (a) berada di bawah UUD 1945, UU dan PP, sehingga tidak boleh bertentangan dengannya. Perpres dapat menjadi acuan bagi Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota karena kedudukan Perpres berada di atas Perda. (b) Perpres merupakan salah satu bentuk peraturan delegasi di Indonesia. (c) “Perpres Mandiri” dapat diajukan uji materiil ke Mahkamah Agung jika bertentangan dengan UUD 1945, UU dan PP.

Saran: (1) Perlu dibedakan ruang lingkup antara perpres dan PP yang juga ditetapkan oleh Presiden. (2) Agar Presiden tidak cenderung menyalahgunakan kekuasaan, maka harus ada mekanisme pemantauan oleh DPR dan uji publik terhadap Perpres yang akan diterbitkan oleh Presiden.

**PERDEBATAN EKSISTENSI DAN KEDUDUKAN PERATURAN  
PRESIDEN DALAM HIERARKI PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh  
Gelar Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum

**Oleh :**

**PRISCHA LISTININGRUM**

**NIM. 0810113326**



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM  
MALANG  
2013**



# PERDEBATAN EKSISTENSI DAN KEDUDUKAN PERATURAN PRESIDEN DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Prischa Listiningrum  
Faculty of Law, Brawijaya University  
Email: ultimateidea21@gmail.com

## A. Latar Belakang

Bagir Manan<sup>1</sup> menyatakan bahwa wewenang Presiden membuat Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres) tidak selalu atas dasar delegasi. Peraturan Pelaksana bisa bersumber dari wewenang mengatur (*regelen functie*) yang melekat pada administrasi negara (*original power*) dan bersumber dari delegasi. Dalam disertasinya, Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa keberadaan Keputusan Presiden (Keppres) yang berfungsi pengaturan (yang sekarang disebut dengan istilah Perpres) mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, khususnya dalam penyelenggaraan perundang-undangan negara.<sup>2</sup> Bahkan di masa orde baru, proses pemerintahan dijalankan dengan Keppres sehingga disebut dengan *Government by Keppres*.<sup>3</sup> Hingga saat ini, penggunaan Perpres dalam pengaturan oleh Pemerintah masih memegang peranan yang sangat penting dan cenderung terus berkembang dalam praktik.

Materi muatan Perpres dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut dengan UU P3) berisi (1) *materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, dan materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau* (2) *materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan*. Berdasarkan bunyi pasal tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa Perpres mempunyai tiga fungsi, yakni sebagai (1) peraturan delegasi, (2) peraturan pelaksana dan (3) “peraturan mandiri”. Peraturan delegasi harus bersumber pada undang-undang induk (*parent act/primary legislation*) dan tidak boleh melampaui muatan delegasi.<sup>4</sup> Sedang peraturan pelaksana, menurut Bagir Manan dapat bersumber dari delegasi atau kewenangan mandiri (*original power*).<sup>5</sup> Tanpa peraturan delegasi dan peraturan pelaksana, bisa dipastikan suatu pemerintahan akan berjalan lambat bahkan mandeg.<sup>6</sup>

Di era negara kesejahteraan (*welfare state*) seperti saat ini, peraturan delegasi juga berfungsi sebagai pelayanan kepada rakyat sebagaimana disampaikan oleh Moh. Fadli:

Ketika memasuki era *welfarestate*, yang meletakkan pelayanan rakyat adalah merupakan tanggung jawab utama eksekutif, peran peraturan delegasi kian meningkat. Kebutuhan terhadap peraturan delegasi kian

---

<sup>1</sup> Dikutip dari Moh Fadli, **Perkembangan Peraturan Delegasi Di Indonesia**, Disertasi tidak diterbitkan, Bandung, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2011, hal 3.

<sup>2</sup> A. Hamid S. Attamimi, **Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam kurun Waktu PELITA I-PELITA IV**, Disertasi tidak diterbitkan, Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1990, hal 370.

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, **Perihal Undang-Undang**, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal 116.

<sup>4</sup> Moh Fadli, *Op. Cit.*, hal 2.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal 3.

<sup>6</sup> Moh. Fadli, **Peraturan Delegasi di Indonesia**, Malang: UB Press, 2011, hal 1.

nyata. Namun demikian, *welfarestate* sebagai proses keberlanjutan dari pemikiran negara hukum, mengharuskan pemerintah bertindak berdasarkan hukum.<sup>7</sup>

Pemerintah dituntut untuk aktif mengurus berbagai kepentingan warga negaranya. Luasnya peran pemerintah dalam negara kesejahteraan diakui pula oleh K.C. Wheare sebagai berikut:

Sudah menjadi hal yang diterima oleh warga dan pemimpin negara-negara tertentu, bahwa **memastikan tersedianya standar minimum kesejahteraan bagi semua warga merupakan tugas pemerintah**, terlepas dari bisa tidaknya mereka memnuhi tugas itu. Mereka mesti disediakan **pendidikan, layanan kesehatan, tunjangan di saat sakit, kehilangan pekerjaan, atau berusia lanjut**. Persediaan pangan yang bisa diperoleh mesti dialokasikan kepada setiap warga dengan harga yang terjangkau ... Perang dan ketakutan terhadap perang, krisis ekonomi, kebijakan *welfarestate*, tumbuhnya demokrasi dengan hak pilih universal, dan tuntutan akan persamaan derajat, semuanya menciptakan situasi yang **mengharuskan eksekutif memperluas kekuasaannya**.<sup>8</sup> (tebal oleh penulis)

Hanya pemerintah yang dapat menjamin layanan kesejahteraan akan tersedia dan bisa diperoleh kapan saja karena pemerintah pusat mempunyai akses pada kekayaan yang ada di suatu negara dan mereka bisa memindahkannya dari warga atau daerah yang lebih makmur kepada warga atau daerah yang lebih membutuhkan. Sehingga kebutuhan akan peraturan delegasi kian meningkat dan menjadi kebutuhan essensial. Hal ini menyebabkan sebagian kekuasaan legislatif yang dipegang oleh Parlemen atau DPR menjadi dipindahkan ke tangan pemerintah atau administrasi negara sebagai badan eksekutif. Adanya supremasi badan eksekutif merupakan konsekuensi logis atas diadakannya *welfarestate*.

Kebutuhan akan Perpres sebagai peraturan delegasi dan aturan pelaksana dapat kita potret dari penggunaannya dari masa ke masa. Sebagaimana yang terjadi sembilan tahun terakhir, yakni:

Tabel 1.

Jumlah UU, Perppu, PP dan Perpres dalam kurun waktu 2004-2012

TAHUN	UU	PERPPU	PP	PERPRES	JUMLAH
2004	41	2	55	<b>5</b>	103
2005	14	3	80	<b>83</b>	180
2006	23	2	55	<b>112</b>	206
2007	48	2	81	<b>112</b>	243
2008	56	5	89	<b>82</b>	232
2009	52	4	78	<b>60</b>	194
2010	13	0	94	<b>88</b>	195

<sup>7</sup> Moh Fadli, *Nondelegationdoctrin* dan *Peraturan Delegasi di Indonesia*, Susi Dwi Harijanti (Eds), *Negara Hukum yang Berkeadilan Kumpulan Pemikiran dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan*, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH UNPAD), Bandung, 2011, hal 160.

<sup>8</sup> Dalam bukunya, K.C. Wheare menerjemahkan *welfarestate* sebagai 'negara sejahtera'. K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern, Modern Constitutions*, Terjemahan Imam Baehaqie, Bandung, Nusamedia, 1996, hal 113-115.

2011	24	0	79	<b>96</b>	199
2012	11	0	64	<b>67</b>	142
JUMLAH	282	18	689	<b>705</b>	1694

Sumber: [www.setneg.go.id](http://www.setneg.go.id), 2012 (diolah)

Data di atas menunjukkan bahwa dalam kurun waktu 2004-2012, produk UU berjumlah 282 atau rata-rata 31 UU per tahun, PP berjumlah 689 atau rata-rata 76 PP per tahun, Perpres berjumlah 705 atau rata-rata 78 Perpres per tahun. Data tersebut menunjukkan bahwa secara kuantitas, peran DPR dalam membuat peraturan perundang-undangan hanya sekitar 16,65 persen<sup>9</sup> dari keseluruhan peraturan yang lahir di tingkat pusat (kecuali UUD 1945 dan TAP MPR) dalam kurun waktu 2004-2012. Kebutuhan akan peraturan delegasi ini juga disebabkan oleh kenyataan bahwa hal-hal teknis tidak akan efektif dan membutuhkan waktu yang sangat lama jika dibahas di Parlemen, sebagaimana diungkapkan oleh Peter Cumper.<sup>10</sup>

Tingginya peran Presiden dalam pengaturan di Indonesia menunjukkan peran sentral eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, khususnya perundang-undangan negara menjadi hal yang wajar mengingat tidak mungkin jika menyerahkan kewenangan pembentukan dan pembuatan kepada Parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di Indonesia. Menurut pengamatan Moh. Fadli,<sup>11</sup> dalam setahun ada 52 minggu dan dipotong masa reses. Sementara setiap anggota Parlemen tahun 2010 hanya memiliki satu staf pribadi dan satu staf/tenaga ahli.<sup>12</sup> Dukungan ini kurang memadai mengingat di negara lain seperti Parlemen Australia memiliki hampir 1500 staf untuk mendukung anggota dewan yang berjumlah 226. Perbandingan lain adalah 600 staf untuk 120 anggota dewan di New Zealand dan 4000 staf untuk 727 anggota dewan di Jepang.<sup>13</sup>

Keberadaan Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan hal yang cukup kontroversial dan mengundang berbagai perdebatan dalam Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.<sup>14</sup> DPR berinisiatif untuk menghapuskan Perpres dari hierarki peraturan perundang-undangan. Perdebatan eksistensi dan kedudukan Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan menjadi bahasan yang cukup menarik mengingat sistem hukum di Indonesia banyak dipengaruhi oleh tradisi *civil law* dimana seringkali timbul anggapan seakan-akan hukum itu identik dengan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh negara.<sup>15</sup>

Jika dirujuk kembali kepada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), tidak disebutkan secara langsung mengenai jenis peraturan ini. Dilihat dari Peraturan Presiden sebagai produk eksekutif (Pemerintah),

<sup>9</sup> Angka 16,65 persen didapatkan dengan penghitungan sebagai berikut Jumlah UU dibagi Jumlah Peraturan Keseluruhan dikali 100.

<sup>10</sup> Peter Cumper, *Case and Materials Constitutional and Administrative Law*, Blackstone Press Limited, London, 1999. hal 323.

<sup>11</sup> Tenaga Ahli Badan Legislasi DPR RI tahun 2006, 2007, 2008, 2009, dan 2010.

<sup>12</sup> Moh. Fadli, *Peraturan... Op. Cit.*, hal 21-22.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Fajri Nursyamsi, dkk, *Catatan kinerja DPR RI 2011: Legislasi Aspirasi atau Transaksi?*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta, 2012, hal 97.

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional Di Abad Globalisasi*, Balai Pustaka, Jakarta, 1998, hal 74-75.

maka pelaksanaannya cukup dilakukan melalui Peraturan Pemerintah.<sup>16</sup> Sebagaimana disampaikan oleh fraksi PDIP dalam Rapat Pansus RUU P3 tanggal 2 Maret 2011 bahwa watak dari Perpres adalah *beleidsregel*, sehingga seyogyanya Perpres tidak masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.<sup>17</sup> Keberadaan Perpres digambarkan akan sama dengan Peraturan Gubernur, Walikota maupun Bupati yang diakui eksistensinya dan dibutuhkan keberadaannya namun tidak berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

DPR memandang, keberadaan Perpres dianggap tidak cukup efektif karena sama dengan Peraturan Pemerintah (PP), dalam praktiknya sering mengalami keterlambatan dalam penerbitannya. DPR memandang keterlambatan ini sebagai pengabaian amanat undang-undang.<sup>18</sup> Lebih lanjut DPR mempertanyakan mengapa Presiden sebagai suatu lembaga perlu menerbitkan peraturan perundang-undangan tersendiri yang disebut peraturan presiden, sementara dia dibolehkan dan dimungkinkan untuk membuat peraturan pemerintah. Sehingga untuk menjalankan roda pemerintahan, dirasa cukup dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah saja.

Dari segi historis, para pendiri bangsa (*founding fathers*) memang tidak pernah membahas mengenai Peraturan Presiden sebagai produk hukum yang lahir dari Pasal 4 ayat (1), baik dalam batang tubuh maupun penjelasan rumusan UUD 1945.<sup>19</sup> Peraturan Presiden yang berfungsi peraturan lainnya, yakni atribusi atas Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 atau yang “mandiri”, tidak ditentukan luas dan batas lingkup materi muatannya. Satu-satunya batas ialah **batas penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan Presiden**.

Perpres mandiri mempunyai materi muatan yang tidak tertentu lingkupnya, sehingga membuka peluang bagi Presiden untuk menyalahgunakan kekuasaan, mengingat *power tends to corrupt absolute power corrupt absolutely*.<sup>20</sup> Permasalahan lain muncul ketika sebuah Peraturan Presiden yang bersifat “mandiri” yakni atribusi atas Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, maka Lembaga Peradilan mana yang berhak menguji? Ketentuan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Agung hanya berwenang *menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang*.

Di tahun 2011, terdapat empat “Perpres Mandiri”, yakni Peraturan Presiden No. 14 tentang Bantuan Langsung Benih Unggul Dan Pupuk, Peraturan Presiden No. 38 tentang Penugasan Kepada Menteri Keuangan Untuk Melakukan Penanganan Permohonan Arbitase Di *International Centre For Settlement Of Investment Disputes* (ICSID) oleh Rafat Ali Rizvi, Peraturan Presiden No. 46 tentang Pembubaran Tim

<sup>16</sup> Arsip dan Dokumentasi, **Risalah Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanggal 13 Desember 2010**, Jakarta, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), 2010, hal 5.

<sup>17</sup> Arsip dan Dokumentasi, **Risalah Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanggal 2 Maret 2011**, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), 2011, hal 5.

<sup>18</sup> Arsip dan Dokumentasi, **Risalah Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanggal 13 Desember 2010**, Jakarta, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), 2010, hal 6.

<sup>19</sup> Lihat RM. A. B. Kusuma, **Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945**, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009; Muhammad Yamin, **Naskah Persiapan undang-undang Dasar 1945**, Jajasan Prapantja, Jakarta, 1959; Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), **Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)**, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995.

<sup>20</sup> Sri Soemantri Martosoewirngjo, **Bunga Rampai Hukum Tata Negara**, Alumni, Bandung, 1992, hal 72.

Koordinasi Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik, dan Peraturan Presiden No. 60 tentang Penugasan Kepada Menteri Keuangan Untuk Melakukan Penanganan Permohonan Arbitrase Hesham Al-Warraq di Bawah Organisasi Konferensi Islam.

Paparan di atas menunjukkan ada dua persoalan penting dari sejumlah persoalan yang menjadi perdebatan tentang Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kedua permasalahan tersebut adalah terkait eksistensi dan kedudukan dari Perpres itu sendiri.

## B. Masalah

Permasalahan dalam artikel ilmiah ini adalah bagaimana perdebatan eksistensi Peraturan Presiden (Perpres) di Indonesia, dan bagaimana kedudukan Peraturan Presiden (Perpres) dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

## C. Metode

### C.1. Metode Pendekatan

Ilmu hukum pada dasarnya adalah menghimpun dan mensistematisasi bahan-bahan hukum dan memecahkan masalah-masalah.<sup>21</sup> Penelitian di bidang hukum adalah semua usaha untuk menemukan jawaban terhadap suatu permasalahan, yakni suatu keadaan yang menunjukkan atau mengesankan adanya kesenjangan antara kenyataan dan yang diharapkan (*das Sein* dan *das Sollen*).<sup>22</sup> Sehingga perlu dilakukan penelitian untuk menemukan mengapa terjadi kesenjangan, dan bagaimana menghilangkan kesenjangan. Peter Mahmud Marzuki mengemukakan arti penelitian hukum sebagai “suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi”<sup>23</sup>

Penelitian ini adalah penelitian hukum (*legal research, rechtsonderzoek*) dengan pendekatan yuridis normatif atau penelitian hukum doktrinal yang mengkaji substansi dari peraturan perundang-undangan.<sup>24</sup> Penelitian ini juga mengkaji hukum yang pernah berlaku dan sedang berlaku.<sup>25</sup>

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah: (1) Pendekatan perundang-undangan (*statute-approach*), (2) Pendekatan historis (*historical approach*), dan (3) Pendekatan konsep (*conceptual approach*).

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder<sup>26</sup> sebagai data utama, yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum dalam penelitian ini diperoleh dari penelusuran kepustakaan yang berkaitan

<sup>21</sup> Sudikno Mertokusumo, **Kapita Selekta Ilmu Hukum**, Liberty, Yogyakarta, 2011, hal 129.

<sup>22</sup> Bagir Manan, **Penelitian Di Bidang Hukum**, Jurnal Puslitbangkum, Pusat Penelitian Perkembangan Hukum, Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran, Bandung, N. 1-1999, hal 2.

<sup>23</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, hal 35.

<sup>24</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, **Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya**. ELSAM-HUMA, Jakarta, 2002, hal 146-147.

<sup>25</sup> Paul Scholten menyatakan bahwa “bahan positif ini, yakni undang-undang, vonis-vonis dan sebagainya, ditentukan secara historis dan kemasyarakatan ... ilmu hukum itu sendiri mempertahankan unsur historikal dan sosial bahan olahannya.” Dalam Scholten, Paul, 1942, **De Structuur Dere Rechtswetenschap, Struktur Ilmu Hukum**, Terjemahan oleh Arief Sidharta, Bandung, Alumni, 2011, hal 12.

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto membedakan data menjadi dua, yakni data primer yang diperoleh langsung dalam masyarakat dan data sekunder yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka. Lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hal 12.

dengan eksistensi dan kedudukan Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang diteliti di DPR RI, ANRI, Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Perpustakaan Umum Kota Malang, dan Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Teknik penelusuran data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi dokumentasi dan studi pustaka, serta dari internet. Perekaman data dilakukan dengan pencatatan, *copy file*, dan fotokopi. Seluruh data yang berhasil dikumpulkan, selanjutnya diinventarisasi, diklasifikasi, dan dianalisis dengan teknik analisis yuridis kualitatif.

## D. Pembahasan

### D.1. Perdebatan Eksistensi Peraturan Presiden (Perpres) di Indonesia

#### D.1.1. Rekam Historis Kemunculan Perpres

Dari segi historis, para pendiri bangsa (*founding fathers*) memang tidak pernah membahas mengenai Peraturan Presiden sebagai produk hukum yang lahir dari Pasal 4 ayat (1), baik dalam batang tubuh maupun penjelasan rumusan UUD 1945.<sup>27</sup> Menurut Hamid S. Attamimi, dasar teoritis terbentuknya Perpres dalam rekam sejarah ketatanegaraan adalah adanya Surat Presiden yang ditujukan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat No. 2262/HK/1959 tertanggal 20 Agustus 1959.<sup>28</sup> Lalu bagaimana dengan eksistensi Perpres sebelum surat presiden tersebut?

Dari segi Praktik, istilah "Perpres" sesungguhnya telah digunakan semenjak Republik Indonesia Yogyakarta yakni pada tahun 1946. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Direktur Kabinet Presiden, A.K. Pringgodigdo<sup>29</sup> dalam Surat Direktur Kabinet Presiden kepada Perdana Menteri tertanggal 4 Juni 1952 No. 1750/52-P Perihal mengenai Keputusan Presiden, yang menyatakan sebagai berikut:

**Terminologie Peraturan Presiden dan Penetapan Presiden adalah dari djaman Djokja** jang kedua-duanja (malahan pada permulaan djaman Republik ada terminologie pula Penetapan Pemerintah) telah diganti dengan terminologie Keputusan Presiden.<sup>30</sup>

Perpres memang pertamakali muncul pada tahun 1946, tepatnya pada 8 Agustus 1946, Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 1946 tentang Pemberian Ampunan Kepada Hukuman. Peraturan ini mengatur tentang terhukum yang berhak mendapatkan pengampunan. Dilihat dari materi, maupun bentuknya yang tersusun dalam rincian pasal-pasal, Perpres sejak awal dibentuk memang berupa peraturan.<sup>31</sup>

Secara materi dan bentuk pengaturannya, dari awal Perpres tidaklah berbeda dengan PP. Sebagai contoh, PP Nomor 14 Tahun 1947 tentang Tunjangan Kepada Bekas Pegawai Negeri serta Janda dan Anak Piatunya, dengan Perpres Nomor 1 Tahun 1946 tentang Pemberian Tunjangan Kepada Bekas Menteri. Keduanya sama-

<sup>27</sup> Lihat RM. A. B. Kusuma, *Op. Cit.*; Muhammad Yamin, *Op. Cit.*; Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), *Op. Cit.*

<sup>28</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Op. Cit.*, hal 185.

<sup>29</sup> A.K. Pringgodigdo diangkat sebagai Direktur Kabinet Presiden pada 7 Januari 1950 melalui Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1950.

<sup>30</sup> A.K. Pringgodigdo, **Surat Direktur Kabinet Presiden kepada Perdana Menteri tertanggal 4 Juni 1952 No. 1750/52-P Perihal mengenai Keputusan Presiden**, Jakarta, 1952, hal 1.

<sup>31</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, **Beberapa Masalah...** *Op. Cit.*, hal 198.

sama mengatur tunjangan kepada orang yang tidak menjabat suatu jabatan lagi.<sup>32</sup> Menurut Bagir Manan, Sebenarnya tidak ada keberatan secara prinsipil adanya bentuk Perpres, namun perlu dibedakan ruang lingkupnya antara perpres dan PP yang juga ditetapkan oleh Presiden.<sup>33</sup>

Selanjutnya, Perpres pertamakali muncul dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yakni pada Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 Lampiran II tentang “Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia Menurut UUD 1945” dalam huruf A yang menyebutkan tata urutan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.

#### **D.1.2. Pokok-Pokok Perdebatan Eksistensi Perpres dalam Pembahasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Adapun pokok-pokok alasan DPR dalam usul penghapusan Perpres dari hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah:

- 1) Perpres dipandang sebagai aturan kebijakan (*beleidsregel*) yang sifatnya mengikat ke dalam dari unsur pelaksana Pemerintah.<sup>34</sup>
- 2) Perpres sebagai peraturan yang memuat perintah Undang-Undang dan melaksanakan perintah PP pada praktiknya lebih bersifat “mandiri” dan tidak berisi materi yang telah ditetapkan.
- 3) UUD 1945 tidak menyebutkan secara langsung mengenai jenis Perpres sebagai peraturan perundang-undangan.
- 4) Pelaksanaan Undang-Undang Cukup Dengan PP.<sup>35</sup>

Untuk menjawab pokok-pokok perdebatan di atas, penulis akan menjabarkan dalam pembahasan D.1.2.1. hingga D.1.2.4., sebagai berikut:

##### **D.1.2.1. Perpres Dipandang Sebagai Aturan Kebijakan (*Beleidsregel*)**

Menurut Philipus M. Hadjon, “aturan kebijakan” tidak terlepas kaitan dengan penggunaan *freies ermessen* yang pada hakekatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan *naar buiten gebracht schriftelijke beleid* (menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis) namun tanpa disertai kewenangan pembuat peraturan dari badan atau pejabat tata usaha negara yang menciptakan aturan kebijakan tersebut.<sup>36</sup>

Dalam kepustakaan hukum Belanda, ada beberapa istilah aturan kebijakan, antara lain *pseudowetgeving* (Van der hoevens), *spiegelsrecht* (Mannoury), dan *beleidsregel* (al van Kreveld). Aturan kebijakan, banyak disebut dengan istilah peraturan kebijakan. Menurut Bagir Manan, penggunaan istilah “peraturan” dalam arti *wegeving* sebenarnya kurang tepat. Penggunaan kata “peraturan” bukan dalam padanan kata *wetgeving* atau *legislation* tetapi sebagai padanan kata *regel* atau *rule*, sehingga terkait dengan penamaan, lebih tepat dinamakan “aturan kebijakan” sebagai padanan kata *beleidsregel*.<sup>37</sup>

*Afdeling Rechtspraak Raad van State* (ARRS) merumuskan aturan kebijakan sebagai *algemene bekendmaking van het beleid* (suatu maklumat yang dibuat dalam rangka

<sup>32</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah... Op. Cit.*, hal 199.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Arsip dan Dokumentasi, *Risalah Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanggal 2 Maret 2011*, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), 2011, hal 5.

<sup>35</sup> Arsip dan Dokumentasi, *Risalah Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanggal 13 Desember 2010*, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), 2010, hal 5.

<sup>36</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum... Op. Cit.*, hal 152.

<sup>37</sup> *Ibid.*, hal 168.

melaksanakan suatu kebijakan).<sup>38</sup> Aturan Kebijakan (*beleidsregel*) adalah ketentuan (*rules* bukan *law*) yang dibuat oleh pemerintah sebagai administrasi negara. Presiden hanya akan membuat aturan kebijakan dalam kedudukannya sebagai badan atau pejabat administrasi negara.<sup>39</sup> Cabang-cabang pemerintahan lain hanya membuat peraturan internal (kerumahtanggaan) yang semata-mata berlaku ke dalam, kecuali undang-undang mengatur khusus.<sup>40</sup>

Alasan mengapa pelaksanaan kebijakan tidak dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan adalah karena pembuat aturan kebijakan tidak mempunyai kewenangan perundang-undangan (*wetgevende bevoegheid*). Aturan kebijakan tidak mengikat hukum secara langsung, namun mempunyai relevansi hukum.<sup>41</sup>

Apakah Perpres merupakan *beleidsregel*? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, penulis membuat komparasi dalam tabel berikut:

Tabel 2.

Perbandingan Karakteristik *Beleidsregel* dan Perpres

No.	Karakteristik <i>Beleidsregel</i>	Karakteristik Perpres
1.	Menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis.	Merupakan kaidah hukum tertulis
2.	Tanpa disertai kewenangan pembuat peraturan dari badan atau pejabat tata usaha negara yang menciptakan aturan kebijakan.	Presiden berwenang membentuk Perpres karena Pasal 1 angka 6 UU P3 menyatakan <i>Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.</i>
3.	Berdasar atas <i>freies ermessen</i> , yakni wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan suatu masalah penting yang mendesak yang datang secara tiba-tiba dimana belum ada peraturannya.	Perpres dapat dibuat atas dasar: a. Delegasi, yakni <i>untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.</i> b. Kewenangan asli Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan ( <i>Original Power</i> ) berdasar atas Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. <sup>42</sup>
4.	Tidak dapat digunakan untuk membatalkan Perda	Perpres dapat digunakan untuk membatalkan suatu Perda. <sup>43</sup>
5.	Merupakan <i>rules</i> atau ketentuan, bukan <i>law</i> atau hukum.	Merupakan hukum atau <i>law</i> . Hal ini dikarenakan Perpres merupakan salah

<sup>38</sup> *Ibid.*, hal 169.

<sup>39</sup> *Ibid.*, hal 161.

<sup>40</sup> Moh. Fadli, *Peraturan... Op. Cit.*, hal 16.

<sup>41</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum... Op. Cit.*, hal 152-153.

<sup>42</sup> *Presiden Republik Indonesia memegang tampuk kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*

<sup>43</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 145 ayat (3) menyatakan bahwa “Keputusan pembatalan Perda ... ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda...”. meskipun dalam kenyataannya selama kurun waktu 2002-2006 tidak ada produk hukum daerah yang dibatalkan dengan Perpres. Ni’matul Huda, **Problematisa Pembatalan Peraturan daerah**, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hal 341-342.



		satu bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat di <i>judicial review</i> ke Mahkamah Agung.
--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------

Sumber: Analisis Penulis, 2013.

Berdasarkan komparasi antara karakteristik *beleidsregel* dan Perpres yang penulis lakukan dalam tabel di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa Perpres bukan merupakan *beleidsregel* karena pembentukannya tidak bersumber atas dasar *freies ermessen*, dapat dibuat atas dasar delegasi dan kewenangan asli (*original power*) dari Presiden, dapat digunakan untuk membatalkan Perda, dan merupakan hukum serta dapat di *judicial review* ke Mahkamah Agung. Di samping itu, *beleidsregel* bukan merupakan Peraturan Delegasi, sedangkan Perpres dapat bertindak sebagai Peraturan Delegasi yakni untuk menjalankan peraturan perundang-undangan di atasnya.

#### **D.1.2.2. Perpres Sebagai Peraturan Yang Memuat Perintah Undang-Undang dan Melaksanakan Perintah PP Pada Praktiknya Lebih Bersifat “Mandiri” dan Tidak Berisi Materi yang Telah Ditetapkan**

Di tahun 2011 terdapat empat “Perpres Mandiri”, yakni Peraturan Presiden No. 14 tentang Bantuan Langsung Benih Unggul Dan Pupuk, Peraturan Presiden No. 38 tentang Penugasan Kepada Menteri Keuangan Untuk Melakukan Penanganan Permohonan Arbitrase Di *International Centre For Settlement Of Investment Disputes* (ICSID) oleh Rafat Ali Rizvi, Peraturan Presiden No. 46 tentang Pembubaran Tim Koordinasi Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik, dan Peraturan Presiden No. 60 tentang Penugasan Kepada Menteri Keuangan Untuk Melakukan Penanganan Permohonan Arbitrase Hesham Al-Warraq di Bawah Organisasi Konferensi Islam.

Menurut A. Hamid S. Attamimi,<sup>44</sup> Perpres (dulu disebut sebagai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan) dapat bersumber pada peraturan yang lebih tinggi yang mendelegasikan kepadanya yakni Peraturan Pemerintah, dan dapat pula bersumber pada kewenangan atributif dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, materi muatan Perpres sebagai peraturan delegasi (*delegated legislation*) lingkup materinya tertentu, sedangkan Perpres atribusi Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 tidak ditentukan luas dan batas lingkup materi muatannya. Satu-satunya batas ialah batas penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan Presiden. Perpres atribusi Pasal 4 ayat (1) inilah yang disebut dengan istilah “Perpres Mandiri”.

Luasnya dasar pembuatan Peraturan Presiden dapat menimbulkan masalah-masalah. Karena itu perlu dikembangkan “rambu-rambu”, sehingga Perpres yang bersifat mengatur tidak “menyusupi” materi, yaitu materi yang semestinya diatur dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>45</sup> Menanggapi permasalahan ini, Jimly Asshiddiqie mengajukan beberapa hal yang dapat diajukan sebagai pembatasan terhadap Perpres, yakni:

1. Adanya perintah oleh peraturan yang lebih tinggi.
2. Perintah dimaksud tidak harus bersifat tegas dalam arti langsung menyebutkan bentuk hukum penguasaan norma hukum yang perlu diatur, asalkan perintah pengaturan itu tetap ada.
3. Dalam hal perintah dimaksud memang sama sekali tidak ada, maka Perpres itu dapat dikeluarkan untuk maksud mengatur hal-hal yang:
  - a. Benar-benar bersifat teknis administrasi pemerintahan, dan

<sup>44</sup> Hamid S. Attamimi, *Peranan... Op. Cit.*, hal 236-237.

<sup>45</sup> Bagir Manan, Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit IND-HILL.CO, Jakarta, 1992, hal 57-58.

- b. Semata-mata dimaksudkan untuk tujuan internal penyelenggaraan ketentuan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.<sup>46</sup>

Sehingga “Perpres Mandiri” masih dibutuhkan sepanjang dalam batas penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan Presiden, yakni (1) Benar-benar bersifat teknis administrasi pemerintahan, dan (2) Semata-mata dimaksudkan untuk tujuan internal penyelenggaraan ketentuan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.

#### **D.1.2.3. UUD 1945 Tidak Menyebutkan Secara Langsung Mengenai Jenis Perpres Sebagai Peraturan Perundang-Undangan**

Jika UUD 1945 saja telah menegaskan bahwa pemerintah berhak membuat PP untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya<sup>47</sup>, maka mengapa Pemerintah (dalam hal ini Presiden) masih diberikan keleluasaan untuk membentuk Perpres dalam menjalankan aturan UU. Hal ini menjadi bahan kajian yang menarik bagi kajian Hukum Tata Negara. Mengingat keberadaan Perpres sebagai salah satu sumber dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia haruslah dikaji eksistensi dan kedudukannya baik secara tersirat maupun tersurat.

Bagi ahli yang berpaham bahwa segala sesuatu harus dituangkan dalam konstitusi atau *constitutional minded*, keberadaan Perpres merupakan sesuatu yang haram atau inkonstitusional karena Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 tidak pernah menyebut tentang produk yang lahir dari ketentuan tersebut.

Adapun rumusan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 adalah *Presiden Republik Indonesia memegang tampuk kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 memang tidak menyebutkan secara langsung bahwa Perpres merupakan produk yang lahir dari pasal tersebut, namun perlu dipahami rumusan *memegang tampuk kekuasaan Pemerintahan* berarti Presiden berwenang untuk memutuskan (*beslissende bevoegheid*) dan mengatur (*regelende bevoegheid*).<sup>48</sup> Dalam hal ini, Perpres merupakan kewenangan Presiden untuk *mengatur* agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan. Sehingga keberadaan Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dianggap sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1).

#### **D.1.2.4. Pelaksanaan Undang-Undang Cukup Dengan PP**

Sejak memasuki zaman modern pada abad ke-20, kebutuhan dan perkembangan masyarakat semakin kompleks. Sehingga konsep negara hukum formil mulai ditinggalkan dan diganti dengan konsep negara hukum materiil atau yang disebut dengan istilah *welfarestate* (negara kesejahteraan).<sup>49</sup> Negara menyelenggarakan kesejahteraan umum terhadap warganya. Untuk menyelenggarakan pemerintahan tidak cukup hanya dengan delegasi undang-undang saja. Presiden sebagai penyelenggaran administrasi negara tertinggi mempunyai kewajiban untuk mengambil tindakan-tindakan yang dibutuhkan demi menjamin terciptanya kesejahteraan bagi warganya. Sehingga dibutuhkan adanya instrumen pengaturan yang menunjukkan otoritas Presiden sebagai seorang pemimpin.

Berdasarkan wawancara penulis dengan beberapa pihak, yakni Moh Fadli<sup>50</sup> dan Monika Suhayati<sup>51</sup> didapatkan kesimpulan bahwa penentuan bentuk Peraturan

<sup>46</sup> Dikutip dari Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori... Op. Cit.*, hal 109.

<sup>47</sup> UUD 1945, Pasal 5 ayat (2).

<sup>48</sup> Hamid S. Attamimi, *Peranan... Op. Cit.*, hal 186-187.

<sup>49</sup> Lemaire menyebut *welfarestate* atau negara kesejahteraan dengan istilah *bestuurszorg*. S.F. Marbun, *Op. Cit.*, hal 9.

<sup>50</sup> Moh. Fadli adalah Tenaga Ahli Badan Legislasi DPR RI tahun 2006, 2007, 2008, 2009, dan 2010. Wawancara dilakukan di kediaman pada Minggu, 3 Februari 2013.

Delegasi yang akan dibuat dibahas pada saat pembahasan RUU antara Pemerintah dan DPR. Ada kecenderungan pemerintah untuk menghindari penggunaan PP sebagai peraturan delegasi karena proses penerbitannya yang lama. Meskipun dalam pasal 54 ayat (1) dan 55 ayat (1) UU P3 menyatakan bahwa baik PP dan Perpres, dalam penerbitannya penyusunan Rancangan, pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian.

Namun dalam kenyataannya, Proses penerbitan PP lebih lama dari Perpres karena cenderung inter-Kementerian. Sehingga harus melalui mekanisme kajian antar Kementerian atau instansi, persetujuan para menteri, serta kajian dan pelaporan ke Presiden. Sehingga pada kondisi-kondisi tertentu Perpres dianggap lebih cepat dalam menyelesaikan permasalahan. Mengingat dalam negara hukum, segala tindakan pemerintah harus berdasar pada aturan (asas legalitas).

Sebagai contoh yang Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Tembakau yang menjadi sorotan media dan masyarakat, sehingga proses penerbitannya sangat lama karena harus melalui mata rantai kajian, evaluasi dan masukan dari lima Kementerian, yakni Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Sekretaris Negara, Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Kesehatan dan Kementerian Pertanian.

#### **D.2. Kedudukan Peraturan Presiden (Perpres) dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan**

Adapun hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia menurut UU P3 adalah:<sup>52</sup>

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945);
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR);
- c. Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
- d. Peraturan Pemerintah (PP);
- e. Peraturan Presiden (Perpres);
- f. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi; dan
- g. Perda Kabupaten/Kota.

Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan mengandung beberapa prinsip, yakni:<sup>53</sup>

1. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.
2. Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, kecuali apabila peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa wewenang (*onbevoegd*) atau melampaui wewenang (*deternement de pouvoir*).
3. Harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar.

---

<sup>51</sup> Monika Suhayati adalah Peneliti Muda di Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal (Setjen) DPR RI dan Tim Asistensi Panitia Khusus (Pansus) RUU P3. Wawancara di lakukan di Gedung Setjen DPR RI pada 13 November 2012.

<sup>52</sup> UU P3, Pasal 7.

<sup>53</sup> Bagir Manan, *Teori dan... Op. Cit.*, hal 207.

Secara Hierarkis, Perpres berada di bawah UUD 1945, UU dan PP, sehingga tidak boleh bertentangan dengannya. Perpres dapat menjadi acuan bagi Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota karena kedudukan Perpres berada di atas Perda.

#### **D.2.1. Perpres sebagai Peraturan Delegasi (*Delegated Legislation*)**

Peraturan Delegasi merupakan peraturan yang dibuat berdasarkan delegasi perundang-undangan. Lebih lanjut dijelaskan oleh Bagir Manan bahwa wujud delegasi wewenang bermacam-macam. Salah satu adalah di bidang perundang-undangan. Delegasi perundang-undangan diatur dalam undang-undang yang berwujud peraturan delegasi. Hal tersebut berarti peraturan delegasi bukan nama peraturan, tetapi sistem atau tata cara pengaturan.<sup>54</sup>

Salah satu bentuk peraturan delegasi di Indonesia adalah Peraturan Presiden (Perpres) yang dibuat oleh Presiden karena *diperintahkan oleh Undang-Undang*, dan *materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah*. Berdasarkan bunyi pasal tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa Perpres mempunyai dua fungsi, yakni sebagai (1) peraturan delegasi, (2) peraturan pelaksana. Peraturan delegasi harus bersumber pada undang-undang induk (*parent act/primary legislation*) dan tidak boleh melampaui muatan delegasi.<sup>55</sup> Sedangkan peraturan pelaksana, menurut Bagir Manan dapat bersumber dari delegasi atau kewenangan mandiri (*original power*).<sup>56</sup>

Materi muatan peraturan delegasi hanya dapat mengatur hal yang didelegasikan dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi tingkatannya. Sehingga undang-undang atau PP yang mendelegasikan harus diatur secara tegas bentuk dan ruang lingkup peraturan delegasi. Jika materi muatan peraturan delegasi melebihi muatan delegasi, maka batal demi hukum (*van rechtswege nietig void*) karena ditetapkan oleh pejabat yang tidak berwenang.<sup>57</sup> Disamping itu, penerbitan Perpres sebagai peraturan delegasi juga harus berpijak pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

#### **D.2.2. Problematika Pengujian “Perpres Mandiri”**

Setelah penulis membahas tentang mengenai rekam historis kemunculan perpres, pokok-pokok perdebatan eksistensi Perpres dalam Pembahasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kemudian mengemukakan kedudukan Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, hingga fungsi Perpres sebagai Peraturan Delegasi, yang tidak kalah menariknya adalah perdebatan mengenai problematika pengujian “Perpres mandiri” akan penulis kemukakan sebagai penghujung dari tulisan ini. Pengungkapan problematika “Perpres Mandiri” di sini adalah untuk bahan diskusi lebih lanjut.

Fenomena “Perpres Mandiri” ini memunculkan permasalahan, Lembaga Peradilan mana yang berhak menguji. Sebab jika “Perpres Mandiri” merupakan atribusi Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, berarti Perpres tersebut tidak mempunyai *parent act* atau undang-undang induk yang dapat dijadikan sebagai batu uji *judicial review* ke Mahkamah Agung. Mengingat ketentuan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Agung (MA) hanya berwenang *menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang*. Lalu apakah MA berwenang melakukan uji materiil atas *Perpres terhadap UUD 1945*.

<sup>54</sup> Moh Fadli, *Peraturan... Op. Cit.*, hal 11.

<sup>55</sup> Moh Fadli, *Perkembangan... Op. Cit.*, hal 2.

<sup>56</sup> *Ibid*, hal 3.

<sup>57</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah... Op. Cit.*, hal 150.

Pasal 31 UU No. 5 Tahun 2004 menyatakan bahwa *MA mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang*. Serta *MA menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku*. Lebih lanjut Pasal 1 Angka (1) Perma No. 1 Tahun 2011 menyatakan bahwa hak uji materiil (HUM) adalah *hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*.

Berdasarkan bunyi Pasal 31 UU No. 5 Tahun 2004 dan Pasal 1 Angka (1) Perma No. 1 Tahun 2011, didapat kesimpulan bahwa “Perpres Mandiri”, yakni Perpres yang dibuat atas dasar atribusi langsung oleh Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dapat diajukan uji materiil ke MA. Sehingga UUD 1945, UU dan PP dapat dijadikan sebagai batu uji dalam pengajuan hak uji materiil ke MA.

Permohonan HUM dapat diajukan dengan dua cara, yakni langsung ke MA (Pasal 2 ayat (1) huruf a Perma No. 1 Tahun 2011) dan diajukan melalui Pengadilan Negeri/PTUN Setempat (Pasal 2 ayat (1) huruf a Perma No. 1 Tahun 2011). Melihat Tata Cara Pengajuan Permohonan HUM yang selama ini ada, Moh. Fadli mengemukakan kritiknya, yakni mata rantai HUM yang terlalu panjang tidak memenuhi asas peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan (Pasal 5 ayat (2) Perma No. 1 Tahun 2011).<sup>58</sup>

Sebagai pemecahan atas permasalahan di atas, Moh Fadli mengajukan alternatif pemecahan agar mendelegasikan kewenangan menguji tersebut kepada Pengadilan Tinggi seluruh Indonesia. Agar pihak yang merasa dirugikan akan lebih dekat dengan institusi yang menangani perkara. Selain itu, ciri dari pemerintahan modern adalah efektivitas dan efisiensi.<sup>59</sup>

## E. Penutup

### E.1. Kesimpulan

#### E.1.1 Perdebatan Eksistensi Peraturan Presiden (Perpres) di Indonesia

1. Kemunculan Perpres dalam rekam historis dapat dibedakan menjadi dua, yakni secara praktik dan dalam hieraki. (1) Secara praktik, Perpres digunakan Pertama kali pada masa Republik Indonesia Yogyakarta tahun 1946 yaitu Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 1946 tentang Pemberian Ampunan Kepada Hukuman. (2) Dalam hierarki, Perpres pertamakali muncul pada Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1996.
2. Berkenaan dengan pokok-pokok perdebatan eksistensi Perpres dalam Pembahasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didapat kesimpulan bahwa Perpres merupakan peraturan yang dapat dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia karena :
  - a. Perpres bukan merupakan aturan kebijakan (*beleidsregel*) yang sifatnya mengikat ke dalam dari unsur pelaksana Pemerintah, sehingga Perpres merupakan hukum (*law*).
  - b. “Perpres Mandiri” masih dibutuhkan sepanjang dalam batas penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan Presiden, yakni (1) Benar-benar bersifat teknis administrasi pemerintahan,

<sup>58</sup> Moh Fadli, *Perkembangan... Op. Cit.*, hal 297.

<sup>59</sup> *Ibid.*, hal 331-335.

dan (2) Semata-mata dimaksudkan untuk tujuan internal penyelenggaraan ketentuan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.

- c. Pasal 4 ayat (1) memang tidak menyebutkan secara langsung bahwa Perpres merupakan produk yang lahir dari pasal tersebut, namun perlu dipahami rumusan *memegang tampuk kekuasaan Pemerintahan* berarti Presiden berwenang untuk memutuskan (*beslissende bevoegheid*) dan mengatur (*regelende bevoegheid*). Dalam hal ini, Perpres merupakan kewenangan Presiden untuk *mengatur* agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan.
- d. Perpres dianggap lebih fleksibel dari PP karena proses penerbitannya lebih cepat dan tidak harus dibuat atas dasar delegasi peraturan di atasnya, sehingga dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan penyelenggaraan negara yang dinamis.

#### **E.1.2. Kedudukan Peraturan Presiden (Perpres) Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan**

1. Secara Hierarkis, Perpres berada di bawah UUD 1945, UU dan PP, sehingga tidak boleh bertentangan dengannya. Perpres dapat menjadi acuan bagi Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota karena kedudukan Perpres berada di atas Perda.
2. Salah satu bentuk peraturan delegasi di Indonesia adalah Peraturan Presiden (Perpres) yang dibuat oleh Presiden karena *diperintahkan oleh Undang-Undang*, dan *materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah*.
3. “Perpres Mandiri” atau Perpres yang digunakan *untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan* mempunyai materi muatan yang tidak tertentu lingkupnya. Keberadaan “Perpres Mandiri” membuka peluang bagi Presiden untuk menyalahgunakan kekuasaan. Namun dapat diajukan uji materiil ke Mahkamah Agung jika bertentangan dengan UUD 1945, UU dan PP.

#### **E.2. Saran**

1. Sebenarnya tidak ada keberatan secara prinsipil adanya bentuk Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan, namun perlu dibedakan ruang lingkupnya antara perpres dan PP yang juga ditetapkan oleh Presiden.
2. Agar Presiden tidak cenderung menyalahgunakan kekuasaan, maka harus ada mekanisme pemantauan oleh DPR dan uji publik terhadap Perpres yang akan diterbitkan oleh Presiden.

## F. Daftar Pustaka

- A. Hamid S. Attamimi, **Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam kurun Waktu PELITA I-PELITA IV**, Disertasi tidak diterbitkan, Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1990.
- A.K. Pringgodigdo, **Surat Direktur Kabinet Presiden kepada Perdana Menteri tertanggal 4 Juni 1952 No. 1750/52-P Perihal mengenai Keputusan Presiden**.
- Arsip dan Dokumentasi, **Risalah Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanggal 13 Desember 2010**, Jakarta, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), 2010.
- Arsip dan Dokumentasi, **Risalah Rapat Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanggal 2 Maret 2011**, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), 2011.
- Bagir Manan, Bagir Manan, **Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia**, Penerbit IND-HILL.CO, Jakarta, 1992, hal 57-58.
- Bagir Manan, **Penelitian Di Bidang Hukum**, Jurnal Puslitbangkum, Pusat Penelitian Perkembangan Hukum, Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran, Bandung, N. 1-1999.
- Fajri Nursyamsi, dkk, **Catatan kinerja DPR RI 2011: Legislasi Aspirasi atau Transaksi?**, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta, 2012.
- Jimly Asshiddiqie, **Agenda Pembangunan Hukum Nasional Di Abad Globalisasi**, Balai Pustaka, Jakarta, 1998.
- Jimly Asshiddiqie, **Perihal Undang-Undang, Konstitusi Press**, Jakarta, 2006.
- K.C. Wheare, **Konstitusi-Konstitusi Modern, Modern Constitutions**, Terjemahan Imam Baehaqie, Bandung, Nusamedia, 1996.
- Moh Fadli, **Nondelegation doctrine dan Peraturan Delegasi di Indonesia**, Susi Dwi Harijanti (Eds), **Negara Hukum yang Berkeadilan Kumpulan Pemikiran dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan**, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH UNPAD), Bandung, 2011.
- Moh Fadli, **Perkembangan Peraturan Delegasi Di Indonesia**, Disertasi tidak diterbitkan, Bandung, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2011.
- Moh. Fadli, **Peraturan Delegasi di Indonesia**, Malang: UB Press, 2011.
- Muhammad Yamin, **Naskah Persiapan undang-undang Dasar 1945**, Jajasan Prapantja, Jakarta, 1959.
- Ni'matul Huda, **Problematika Pembatalan Peraturan daerah**, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hal 341-342.
- Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), **Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)**, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995.
- Peter Cumper, **Case and Materials Constitutional and Administrative Law**, Blackstone Press Limited, London, 1999.
- Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana, Jakarta, 2010.
- RM. A. B. Kusuma, **Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945**, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009.

- Scholten, Paul, 1942, *De Structuur Dere Rechtswetenschap, Struktur Ilmu Hukum*, Terjemahan oleh Arief Sidharta, Bandung, Alumni, 2011.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Soetandyo Wignjosoebroto, **Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya**. ELSAM-HUMA, Jakarta, 2002.
- Sri Soemantri Martosoewirngnjo, **Bunga Rampai Hukum Tata Negara**, Alumni, Bandung, 1992.
- Sudikno Mertokusumo, **Kapita Selekta Ilmu Hukum**, Liberty, Yogyakarta, 2011.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.
- TAP MPRS Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1958 tentang Mahkamah Agung.
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia (Perma) Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.